Deutscher Bundestag
13. Wahlperiode

Drucksache 13/1807

26. 06. 95

Sachgebiet 1101

Beschlußempfehlung und Bericht

des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung (1. Ausschuß)

Änderung der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (§ 88 GO-BT)

A. Problem

Seit der 10. Wahlperiode sind mehrfach Zweifel über die Auslegung des § 88 Abs. 2 Satz 1 GO-BT aufgetreten, ob Entschließungsanträge zu Verhandlungsgegenständen, zu denen es keine Vorlagen aus dem Katalog von § 75 Abs. 1 GO-BT gibt, gegen den Widerspruch der Antragsteller den zuständigen Ausschüssen überwiesen werden dürfen. Die bisherige Auslegung der Praxis des Deutschen Bundestages zu § 88 Abs. 2 GO-BT läßt sich vom Wortlaut der Vorschrift nicht eindeutig ablesen.

B. Lösung

Änderung von § 88 Abs. 2 GO-BT mit dem Ziel, die in der Praxis des Deutschen Bundestages vorgenommene Auslegung von § 88 Abs. 2 GO-BT auch im Wortlaut der Geschäftsordnungsvorschrift wiederzugeben.

Mehrheit im Ausschuß

C. Alternativen

Auslegung von § 88 Abs. 2 GO-BT dahin, daß das Widerspruchsrecht der Antragsteller gegen eine Überweisung eines Entschließungsantrages nicht nur bei Entschließungsanträgen zu Vorlagen aus dem Katalog von § 75 Abs. 1 GO-BT, sondern auch bei Regierungserklärungen greift.

D. Kosten

Keine

Beschlußempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

§ 88 Abs. 2 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. Juli 1980 (BGBl. I S. 1237), zuletzt geändert laut Bekanntmachung vom 16. Dezember 1994 (BGBl. 1995 I S. 11), wird wie folgt geändert:

„(2) Entschließungsanträge können einem Ausschuß überwiesen werden. Bei Entschließungsanträgen zu Aussprachen, zu denen Vorlagen gemäß § 75 Abs. 1 eingebracht worden sind, ist die Überweisung nur zulässig, wenn die Antragsteller nicht widersprechen; auf Verlangen einer Fraktion oder von anwesenden fünf vom Hundert der Mitglieder des Deutschen Bundestages ist die Abstimmung auf den nächsten Sitzungstag zu verschieben."

Bonn, den 22. Juni 1995

Der Ausschuß für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung

Dieter Wiefelspütz	**Ronald Pofalla**	**Johannes Singer**
Vorsitzender	Berichterstatter	

Bericht der Abgeordneten Ronald Pofalla und Johannes Singer

Bei der Neufassung der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (GO-BT) von 1980 ist in die Vorschrift über die Behandlung von Entschließungsanträgen (früher: § 89; seither: § 88 GO-BT) ein neuer Absatz 2 eingefügt worden, wonach Entschließungsanträge einem Ausschuß nur überwiesen werden können, wenn die Antragsteller nicht widersprechen (§ 88 Abs. 2 Satz 1 GO-BT).

Bereits im Jahre 1984 waren Zweifel an der zutreffenden Auslegung dieser Vorschrift aufgetreten. Im Anschluß an die Aussprache des Deutschen Bundestages vom 20. September 1984 über die Stellung und Arbeit des Deutschen Bundestages war die Frage aufgeworfen worden, ob es zulässig ist, zu Aussprachen, denen eine Vorlage im Sinne des Katalogs des § 75 Abs. 1 GO-BT nicht zugrunde liegt, Entschließungsanträge einbringen zu dürfen, und bejahendenfalls, ob in solchen Fällen Entschließungsanträge an die Ausschüsse uneingeschränkt überwiesen werden dürfen.

Der Deutsche Bundestag hat daraufhin am 14. März 1985 eine Beschlußempfehlung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung (1. Ausschuß) angenommen, wonach Antragstellern von Entschließungsanträgen zu Aussprachen, zu denen es keine Vorlagen aus dem Katalog von § 75 Abs. 1 GO-BT gibt, ein Widerspruchsrecht gemäß § 88 Abs. 2 Satz 1 GO-BT nicht zusteht (vgl. Plenarprotokoll 10/126, S. 9355; Drucksache 10/2845).

In der Folgezeit ist in der Praxis des Deutschen Bundestages diese Regelung auf alle „Aussprachen zu Verhandlungsgegenständen, zu denen es keine Vorlagen aus dem Katalog im Sinne des § 75 Abs. 1 GO-BT gibt", angewandt worden. Unter solchen Aussprachen, die inzwischen kurzgefaßt als „Aussprachen ohne Vorlagen" bezeichnet werden, sind nicht nur vereinbarte Aussprachen und Sondersitzungen gemäß Artikel 39 Abs. 3 GG verstanden worden, sondern auch Regierungserklärungen. Für Aktuelle Stunden sind Entschließungsanträge durch Anlage 5 Nr. 9 GO-BT bereits ausdrücklich ausgeschlossen. Die gleiche Regel gilt bei Befragungen der Bundesregierung und bei der Fragestunde.

Diese Auslegung von § 88 Abs. 2 Satz 1 GO-BT ist erneut in der 11. Wahlperiode streitig geworden, und zwar in der Sitzung des Deutschen Bundestages am 23. August 1990 (Plenarprotokoll 11/221, S. 17462 bis 17468). Streitig wurde die Auslegung von § 88 Abs. 2 Satz 1 GO-BT im Hinblick auf Entschließungsanträge zu einer Regierungserklärung. Der 1. Ausschuß hat zu Beginn der 12. Wahlperiode die Fragestellung aufgegriffen und nach Abwägung der Vor- und Nachteile für die jeweiligen Interessenlagen der Fraktionen an seiner Auslegung zu § 88 Abs. 2 Satz 1 GO-BT nicht nur grundsätzlich, sondern auch im Hinblick auf Regierungserklärungen festgehalten (Ausschußprotokoll G 4 vom 21. März 1991, S. 7).

Nach der Aussprache über die Regierungserklärungen vom 9. Februar 1995 zu den Themen „Zur Sicherung des Verbraucherschutzes bei Rindfleischimporten" und „Zur Hochwasserkatastrophe" hat die Fraktion der SPD, vertreten durch ihren Parlamentarischen Geschäftsführer Dr. Peter Struck, in der 13. Wahlperiode bezweifelt, daß die Auslegung des § 88 Abs. 2 Satz 1 GO-BT auch für den Fall von Entschließungsanträgen zu Regierungserklärungen zutreffe. Die Fraktion der SPD hatte zu den Regierungserklärungen jeweils einen Entschließungsantrag gemäß § 75 Abs. 2 Buchstabe c GO-BT eingebracht und in den Gesprächen zur Vorbereitung der Plenarsitzung am 9. Februar 1995 die sofortige Abstimmung gemäß § 88 Abs. 1 Satz 1 GO-BT verlangt. Die Parlamentarischen Geschäftsführer der Fraktionen der CDU/CSU und F.D.P. hatten demgegenüber auf Überweisung dieser Entschließungsanträge bestanden und die Auffassung vertreten, für diese Entschließungsanträge gelte die Vorschrift des § 88 Abs. 1 GO-BT nicht. Zur Vermeidung einer Geschäftsordnungsdebatte und zur Wahrung der Rechte der Fraktion der SPD hat daraufhin die Abgeordnete Katrin Fuchs (Verl) in der Sitzung des Deutschen Bundestages am 9. Februar 1995 erklärt, sie akzeptiere im gegenwärtigen Zeitpunkt die Ausschußüberweisung mit Rücksicht auf die vorliegende Entscheidung des 1. Ausschusses aus dem Jahre 1991, werde aber auf einer Klärung der Rechtslage durch den 1. Ausschuß bestehen. Der Parlamentarische Geschäftsführer der Fraktion der SPD hat sich in einem ausführlichen Schriftsatz an die Präsidentin insbesondere darauf berufen, für alle Entschließungsanträge schreibe § 88 Abs. 2 Satz 1 GO-BT vor, daß sie einem Ausschuß nur dann überwiesen werden könnten, wenn die Antragsteller nicht widersprächen. Ihrem Wortlaut, ihrer systematischen Stellung und ihrem Sinn nach knüpfe diese Vorschrift unmittelbar an die Regelung des § 88 Abs. 1 Satz 1 GO-BT an. Sie überantworte dem jeweiligen Antragsteller für alle Entschließungsanträge im Sinne von § 75 Abs. 2 Buchstabe c GO-BT, also auch solchen zu Regierungserklärungen, die Entscheidung darüber, ob er einer Überweisung oder der Abstimmung ohne Überweisung den Vorzug gebe. Mit dieser Regelung gewähre § 88 Abs. 2 Satz 1 GO-BT das am weitesten durchschlagende Minderheitenrecht der Geschäftsordnung für Antragsteller aus der Mitte des Deutschen Bundestages. In dieses Minderheitenrecht werde eingegriffen, wenn sich die Mehrheitsfraktionen über den Widerspruch der antragstellenden Fraktion der SPD hinwegsetzen und eine Abstimmung ohne vorherige Ausschußüberweisung und Beratung nicht zulassen würden.

In den Beratungen des 1. Ausschusses ist darauf verwiesen worden, daß der Deutsche Bundestag in sei-

ner Praxis seit 1985 auch Entschließungsanträge zu Regierungserklärungen der Regel unterworfen habe, die in der Auslegungsentscheidung von 1985 zum Ausdruck gekommen sei. Diese Regelung wirke sich nicht nur zu Lasten der Oppositionsfraktionen aus. Sie könne auch Regierungsfraktionen daran hindern, im Anschluß an Regierungserklärungen eigene Entschließungsanträge ohne Ausschußberatung durchzusetzen. Wie in allen Fällen von Aussprachen ohne Vorlagen sei auch bei Regierungserklärungen der Grundsatz zu beachten, daß die nicht antragstellenden Fraktionen Zeit und Gelegenheit haben müßten, sich mit dem Inhalt eines Entschließungsantrages zu einer „Aussprache ohne Vorlage" auseinandersetzen zu können. Dies gebiete u. a. der vom Bundesverfassungsgericht – wenn auch in anderem Zusammenhang – festgestellte, aber dennoch allgemeingültige Grundsatz des fairen und loyalen Verfahrens innerhalb des Parlaments (BVerfGE 80, 188 [219]; 84, 304 [332]).

Die Fraktionen der CDU/CSU und F.D.P. haben im Ausschuß zur Lösung der Streitfrage beantragt, die bisherige Praxis ausdrücklich im Wortlaut des § 88 Abs. 2 GO-BT niederzuschreiben, damit in künftigen Fällen Klarheit über die Rechtslage bestehe. Die Fraktionen der CDU/CSU und F.D.P. haben in ihrem Antrag einen Formulierungsvorschlag aus der 11. Wahlperiode aufgegriffen.

Der 1. Ausschuß hat mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und F.D.P. gegen die Stimmen der Fraktionen der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der Gruppe der PDS beschlossen, § 88 Abs. 2 die Fassung zu geben, die in der vorgelegten Beschlußempfehlung vom 11. Mai 1995 aufgeführt ist.

Die Rechtslage zur Behandlung von Entschließungsanträgen soll sich demnach künftig folgendermaßen darstellen:

Entschließungsanträge zu Aussprachen, denen eine Vorlage gemäß § 75 Abs. 1 GO-BT zugrunde liegt, werden gemäß § 88 Abs. 1 Satz 1 GO-BT grundsätzlich nach der Schlußabstimmung oder nach Schluß der Aussprache abgestimmt. In diesen Fällen konnten sich nämlich diejenigen Fraktionen, die den Entschließungsantrag nicht gestellt haben, bereits wegen der Beratung der zugrundeliegenden Vorlagen auf den Erklärungsinhalt des Entschließungsantrages vorbereiten.

Bei Entschließungsanträgen zu Aussprachen ohne Vorlagen, also zu Aussprachen, denen eine Vorlage im Sinne des § 75 Abs. 1 GO-BT nicht zugrunde liegt, wird der Grundsatz des § 88 Abs. 1 Satz 1 GO-BT durchbrochen, sofern der Beschluß gefaßt wird, den Entschließungsantrag an die Ausschüsse zu überweisen. In diesen Fällen geht ein Überweisungsantrag dem Abstimmungsverlangen vor.

Es ergibt sich somit die folgende Abstufung von Regel- und Ausnahmefällen:

Vorlagen gemäß § 75 Abs. 1 GO-BT werden in der Regel vor einer Abstimmung in der Sache den Ausschüssen zur Beratung überwiesen. Grundsätzlich geht der Überweisungsantrag dem Antrag auf Schlußabstimmung vor. Im Falle der Gesetzesberatung ist sogar von der Geschäftsordnung ausdrücklich verfügt, daß nach der ersten Lesung eine Sachabstimmung nicht erfolgen darf (§ 80 Abs. 1 Satz 1 GO-BT).

Eine Ausnahme von dieser Regel besteht für die Fälle, in denen ein Entschließungsantrag zu bereits in den Deutschen Bundestag eingebrachten und von den Ausschüssen beratenen Vorlagen im Sinne des § 75 Abs. 1 GO-BT vorgelegt wird. In diesen Fällen haben gemäß § 88 Abs. 2 GO-BT die Antragsteller das Recht, auf der sofortigen Abstimmung über ihren Entschließungsantrag zu bestehen und einer Ausschußüberweisung zu widersprechen.

Vom Widerspruchsrecht der Antragsteller wiederum ausgenommen ist der Fall, daß Entschließungsanträge in Aussprachen eingebracht werden, denen eine Vorlage im Sinne des § 75 Abs. 1 GO-BT nicht zugrunde liegt. In den Fällen dieser „Aussprachen ohne Vorlagen" geht als erneute Ausnahme, die auf den Regelfall zurückführt, der Überweisungsantrag dem Antrag auf Sachentscheidung vor.

Mit der Formulierung in § 88 Abs. 2 Satz 1 GO-BT (neu), daß Entschließungsanträge „einem Ausschuß" überwiesen werden können, soll nicht vorgeschrieben werden, sie dürften nur in einem einzigen Ausschuß beraten werden. Ähnlich wie in dem Wortlaut des § 78 Abs. 2 Satz 1 GO-BT ist auch im Falle der neuen Vorschrift erlaubt, die Überweisung an einen federführenden sowie an einen oder mehrere mitberatende Ausschüsse zu beschließen, die ihre Beratungen nach der Vorschrift des § 65 GO-BT zu erledigen haben.

Bonn, den 22. Juni 1995

Ronald Pofalla	**Johannes Singer**
Berichterstatter	Berichterstatter

Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, 53113 Bonn
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 13 20, 53003 Bonn, Telefon: 02 28/3 82 08 40, Telefax: 02 28/3 82 08 44
ISSN 0722-8333